

**La Supervisión escolar en el marco de la Educación de adultos:  
una revisión de su encuadre normativo**

**Zelma Raquel Dumm\***

Palabras clave: Supervisión. Secundario. Adultos. Normativa.

La Ley N° 26.206, Ley de Educación Nacional, regula el ejercicio de enseñar y aprender consagrado por el Art. 14 de la Constitución Nacional. En ella se determinan cuatro niveles educativos (inicial, primario, secundario y superior) y ocho modalidades que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación. Dentro de estas opciones organizativas se reconoce la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos. Sin embargo, en la realidad cotidiana, el paradigma de la “educación permanente” no termina de configurarse con criterios de igualdad de condiciones y calidad educativa respecto del resto de las áreas, en la mayoría de los sistemas educativos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

En la ley citada, Cap. IV, Art. 69, se indica que la carrera docente tendrá al menos dos opciones: a) desempeño en el aula, y b) desempeño de la función directiva y de supervisión, como dimensiones básicas de la carrera docente.

La figura del Supervisor, denominada “Inspector” en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, corona la carrera docente de cargos ganados por concurso de oposición a los que se arriba luego de muchos años de transitar por las aulas para

---

\*La Mgter. Zelma Raquel Dumm se ha desempeñado como Supervisora del sector VI de CENS entre los años 2009 y 2019 y como Directora titular durante cuatro años. Posee publicaciones presentadas a congresos sobre aspectos de la problemática de la educación de adultos.

acompañar a los alumnos en el aprendizaje y de conducir con situación titular instituciones del nivel correspondiente. Por esta razón, la asunción de las funciones de Supervisor otorga de por sí un grado de autoridad y de respeto por parte de los docentes en situación áulica, quienes toman en cuenta sus saberes y prestan su “reconocimiento”<sup>1</sup>.

Sin embargo, este cargo que ha sido reconocido legalmente por el Estado ya en el siglo XIX, suele resultar complejo para su desempeño porque su acción toma lugar entre los niveles macro (político) y micro (escuelas). Resulta incómoda su presencia en las comunidades educativas porque el supervisor es la cara visible del Ministerio de Educación. Puede resultar inconveniente en su decir y actuar cuando resiste a determinadas instrucciones ministeriales. El aspecto “bifronte” de las tareas es uno de los aspectos poco estudiados de la función. Y la soledad en la toma de decisiones uno de los retos profesionales para los que debería ser especialmente capacitado.

Es propósito de este trabajo analizar el lugar dado al supervisor en la normativa escolar de la Ciudad de Buenos Aires según el cuadernillo que rige la actividad desde el año 2014, elaborado por la Dirección General de Planeamiento e Innovación educativa del Ministerio de Educación, titulado *Claves para la Supervisión Escolar en la Ciudad de Buenos Aires*, que se puso a disposición de los supervisores del sistema educativo en una única reunión de trabajo colectivo para su consulta. Este documento orienta el ejercicio del conjunto de los supervisores de todos los niveles del sistema. Guía la tarea y conforma un mapa de alto contenido ideológico acerca de cómo se piensa el funcionamiento del sistema y sus actores sociales, desde el marco político que abarcó el período 2014-2019.

## **1. Introducción al tema**

La publicación oficial mencionada comienza con la explicitación del objetivo del documento, que se presenta fundamentalmente como: "Definir las funciones del supervisor". Responsabiliza al Estado de garantizar las condiciones para que las tareas pedagógicas puedan ser llevadas a la práctica, curiosa afirmación en tanto que quien la proclama es aquel que debería proporcionar los medios que llevaran al fin buscado y no impedir su cumplimiento por falta de recursos humanos, edificios o administrativos, tal como ha venido sucediendo.

---

<sup>1</sup> Hago uso de este espacio para manifestar mi agradecimiento por la generosidad de las lecturas y el acompañamiento profesional permanente del supervisor profesor Alberto Figueiras.

Las funciones aparecen sintetizadas en tres ítems: a) asesoramiento y acompañamiento en el proceso institucional en todas sus dimensiones; b) articulación de acciones entre los niveles de gestión; y c) evaluación y seguimiento del funcionamiento de las instituciones.

En el cuadernillo se insiste que el foco de la acción del Ministerio de Educación está puesto en el aprendizaje significativo de los alumnos y la evaluación de la práctica docente. Este salto de nivel entre la vida institucional de las escuelas y el aprendizaje de los alumnos por afuera del contexto histórico permite avisorar una distancia entre lo señalado por el documento como funciones del supervisor y la consecuencia final centrada en el alumno, no tanto en las prácticas pedagógicas o en la actuación de los docentes, que aparecen siempre unidos a los vocablos y conceptos de "evaluación de desempeño". No hay registro de la conflictividad de intereses que suelen darse entre los niveles de gestión ni una definición clara acerca de cuáles son los problemas a los que los supervisores deben atender durante su acompañamiento a la institución. Algunos párrafos tienen un fuerte posicionamiento propagandístico, tal como "Desde el año 2010 el Ministerio de Educación ha trazado una política de profundización del acompañamiento y puesta en valor de la supervisión escolar" que podrían discutirse, desde la perspectiva de quienes ejercimos el cargo durante unos cuantos años. También habría que desocultar aquello que el documento NO DICE: aprovechamiento de sus conocimientos a la hora del diseño de políticas educativas específicas para cada nivel, en tanto que se trata de un experto que ha llegado a la cima de su carrera docente. Podríamos decir que solo indica la actividad "descendente" de la supervisión y no de la "ascendente", en términos del sistema escolar pensado desde una estructura jerárquica. El documento no prevé la consulta sistemática a las supervisiones como fuente autorizada de conocimiento sobre el sistema escolar; tampoco ofrece dispositivo alguno de evaluación de las instituciones que debe visitar.

El capítulo II titulado "El campo de acción del supervisor" da cuenta de que en el distrito Capital los criterios de asignación de instituciones a cada supervisión se diferencian según las Direcciones de Área correspondientes. Se esboza la idea de que las supervisiones pueden tener a su cargo un número no definido de instituciones, con variedad de turno, distrito y orientación de plan de estudio. En la Educación Media Adultos, CENS, los supervisores deben asumir la responsabilidad de asesoramiento a la conducción pedagógica de 15 o 16 instituciones. En el caso de los CENS, los 92 centros más los Anexos se hallan repartidos en solo seis supervisiones, con un solo supervisor a cargo.

En la distribución de los Centros educativos de adultos por Supervisión hay solo una relativa unidad territorial, por ejemplo en el sector VI de CENS, los barrios de los establecimientos pertenecen a distintos distritos escolares muy alejados unos de otros (Retiro-Villa Devoto-Palermo-Microcentro).

Esta diversidad territorial agrega complejidad a la hora de pensar los problemas, necesidades y contextos sociales en los que funcionan las escuelas. Resulta difícil para la supervisión visualizar estrategias comunes frente a situaciones diferentes, dado que la matrícula escolar, los recorridos pedagógicos previos de los alumnos inscriptos y las edades de los estudiantes adultos (de 18 años a más de 70) configuran un espectro de mucha amplitud y diversidad multicultural.

Por otra parte, cabe señalar que el documento oficial enfatiza que las supervisiones deben realizar un trabajo en equipo y colegiado, aunque los supervisores de CENS trabajan sin supervisores adjuntos en su sede y sus oficinas se encuentran en diferentes zonas de la ciudad de Buenos Aires. Cinco supervisiones funcionan a la tarde-noche y una en contraturno, de mañana, por lo cual las reuniones conjuntas no se realizan con frecuencia por cuestiones de tiempo y distancia, salvo convocatoria oficial con el Área de Adultos. Tampoco resulta sencillo el trabajo junto con establecimientos cuyos directivos cumplen casi todos horarios diferentes y cuyas jornadas se extienden entre las 8 y las 23 hs en tres turnos. Los Directivos de CENS cumplen su trabajo en la escuela durante cinco horas reloj y ocupan parte de su tiempo libre en resolver cuestiones de sus establecimientos (desde la compra de bienes muebles para la institución hasta realizar trámites bancarios para el cobro de Caja chica); el resto de su jornada laboral lo usufructúan como profesores de otras instituciones o en trabajos independientes.

## **2. Acerca del nivel intermedio de actuación**

El documento oficial, que orienta el trabajo de las supervisiones, define el nivel intermedio en el que el supervisor actúa como una posición estratégica en el sistema educativo, en el que resulta esencial el asesoramiento y el acompañamiento a las instituciones, pensadas ambas actividades como funciones centrales del trabajo del supervisor. Está prevista por el documento la promoción de la investigación-acción de la supervisión escolar y las instituciones educativas, pero hasta el momento de la escritura de este documento no se han habilitado canales de producción discursiva acerca de la vida institucional de las escuelas y sus problemáticas durante los últimos diez años. Las investigaciones corren por cuerda separada, son realizadas por otro

equipo de profesionales ministeriales, pero estas tareas no se centran en problemas pedagógicos de los adultos como estudiantes.

El reconocimiento de la función del supervisor en tanto "... actor estratégico en la medida que logra comunicar a las Direcciones de Área las demandas que surgen en las instituciones de su campo de acción" (pág.16) implica posicionar la tarea en la doble vía de la verticalidad jerárquica del sistema educativo: aquel que es el encargado de gestionar las políticas públicas en las instituciones también debe ser aquel que transmita las necesidades particulares de las escuelas a la superioridad. Esto ha convertido a las supervisiones de CENS en sistemáticas denunciadoras de carencias, lo que es percibido por la Dirección de Área como una mecánica perversa de peticiones y deseos insatisfechos. En la práctica, los distintos funcionarios "escapan" de los supervisores para no escuchar reclamos, con nobles excepciones.

En el ítem 2 del documento que se está analizando aparece el título: "2. Articulación de acciones entre los niveles de gestión", en el cual se insiste con la perspectiva explicitada más arriba, al reducir la figura del supervisor a la de un "articulador profesional". Por ejemplo:

*Tal como se definió en el campo de acción, el supervisor como referente es quien difunde y colabora en la implementación de las políticas con las prácticas educativas y se convierte en un actor estratégico en este espacio de conexión y mediación entre las instituciones y el Ministerio de Educación.*

*El supervisor es quien articula diversas acciones (tanto administrativas, como pedagógicas vinculadas con el trabajo de la comunidad educativa) e identifica posibles situaciones de conflicto y trabaja en la convivencia y la mediación en los distintos ámbitos de gestión. Esta función implica brindar información sobre la situación y características de las escuelas al mismo tiempo que apoya la implementación de las políticas educativas en tanto autoridad y referente territorial (pág. 24).*

La verticalidad de la función está vista en este fragmento sólo desde una perspectiva descendente Ministerio /escuelas, lo que implica el no reconocimiento del saber del supervisor; un recorte de las posibilidades de enriquecer la política educativa desde la mirada que presta el cargo, dado que quien lo ejerce ha atravesado todos los escalafones previos de ascenso en el sistema escolar, tal como ya se enunció con anterioridad. También, indudablemente, hay una negación solapada de la actuación política del supervisor en tanto actor social, a diferencia de la estructura que cuenta la Provincia de Buenos Aires, en donde los Inspectores Jefes tienen designaciones interinas, de orden político. Este solapamiento encubre el lugar de negociación de los sentidos que debiera producirse entre los saberes profesionales de quienes vienen

ejerciendo autoridad dentro del sistema y aquellos actores políticos que devienen a los cargos ministeriales por acompañamiento de plataformas electorales. Sin desmerecer a ninguna de las partes, la instauración del diálogo cooperativo entre los diferentes actores, sin el ocultamiento de las facetas conflictivas, permitiría generar consensos necesarios para el mejoramiento del sistema.

### **3. Entre la espada y la pared: el supervisor entre el juego administrativo y las funciones pedagógicas**

El documento del G.C.B.A. diferencia el rol del "Inspector" del de "supervisor", dado que define al primero como aquel que "... cumplió una función clave de control sobre las tareas administrativas y burocráticas que garantizaron la expansión y centralidad del sistema educativo..." (pág. 10). Este aspecto deja paso a otra representación de la función: "... en lugar de focalizar la tarea en el cumplimiento de normas administrativas...", "... el rol se modificó para que sea un colaborador de la tarea pedagógica" (pág. 11). Sin embargo, en el capítulo 3.2.3 del mismo documento dice: "Asegura el cumplimiento de las tareas administrativas por parte de las instituciones". Esta afirmación genera confusión semántica al texto. Creemos que la discusión acerca de la supervisión como un lugar de control debiera discutirse, puesto que las nuevas administraciones implementaron otros espacios de observación (Auditorías contables y administrativas, Sistemas informáticos de control del presentismo, Dirección Médica, etc.) que a veces se superponen con las tareas indicadas más arriba. ¿Es posible asesorar y al mismo tiempo controlar, o son dos tareas que se autoexcluyen? En todo caso, cuál es el peso que debería darse a cada función es todavía un tema que no se ha discutido abiertamente y provoca serios conflictos entre las acciones de los diferentes protagonistas, según sea su representación personal del rol.

Según se detalla en 3.2.4. Realiza los procedimientos administrativos que corresponden ante situaciones de conflicto.

Estas afirmaciones permiten entender que la suma de tareas que compete a la función supervisiva está señalando un espacio de frontera entre la vieja figura del Inspector y el nuevo perfil, pues, ¿cómo podría asegurarse el buen funcionamiento de la escuela que depende de múltiples actores y coyunturas? ¿De qué manera puede el Supervisor saber si el equipo directivo está cumpliendo con sus funciones si ni siquiera se le informa desde el Ministerio su asistencia? Según lo que ocurre actualmente, los supervisores no tienen información de primera mano sobre la presencia del personal docente o directivo a menos que concurren personalmente a los centros educativos; la

ausencia es certificada por auditorías o servicio médico que no se relacionan con las supervisiones. La revisión de la competencia del supervisor en aspectos tales como el control de asistencia docente/cargos jerárquicos, la entrega de documentación a la Dirección de Títulos y Certificaciones por parte de las escuelas, la solicitud de viandas y comedores, la tramitación de becas escolares, el pedido médico, los accidentes de trabajo y otras cuestiones que no son estrictamente pedagógicas, debieran ser puestos en el tapete en las discusiones sobre la gestión de las escuelas, de modo de lograr un equilibrio entre las tareas administrativas de la supervisión y las pedagógicas. Para tal logro, debiera conformarse, por lo menos, un equipo administrativo calificado que acompañe al supervisor en sus funciones. La mayoría de las Supervisiones de CENS no tiene planta administrativa permanente, amén de que en los últimos años han empezado a prestar servicios docentes sumariados apartados del cargo.

La lógica de la acumulación de trabajo administrativo en las supervisiones escolares implica un tiempo precioso que debiera ocuparse en tareas más calificadas: desde iniciar pedidos telefónicos de desratización para las escuelas hasta llevar y traer consigo expediente en papel por falta de personal (además de consultas arquitectónicas, sobre manejo de dinero de cooperadoras escolares, reclamos de subsidios, caja chica, expedientes electrónicos, accidentes o enfrentamientos entre alumnos, etc.). Esta situación convierte la tarea diaria en una caja de Pandora difícil de sostener. En el caso de las supervisiones de CENS resulta complejo centrar la tarea en los aspectos pedagógicos de las escuelas; el trabajo del supervisor debería tener una cantidad acotada de escuelas, que funcionen en el mismo horario de la supervisión, esto parece ser el requisito mínimo para la ejecución posible de una tarea que debiera ser indelegable: el acompañamiento de las instituciones por afuera de un modelo social reproductivista.

## **Conclusiones**

Este trabajo se propuso analizar el documento publicado por el Ministerio de Educación del G.C.B.A. titulado: *Claves para Supervisión Escolar en la Ciudad de Buenos Aires* (2014), con la idea de que siempre resulta provechosa la puesta en discurso de líneas teóricas y marcos conceptuales para abrir el campo de las discusiones sobre cuáles son las funciones propias de los actores sociales dentro del sistema educativo local. En este sentido, consideramos que la publicación “inaugura” una red de significaciones y representaciones que pueden y deben ser debatidas en tanto que todo escrito no es más que un avance en torno a realidades complejas y

cambiantes. En esta lectura propuesta, el documento oficial discute con la realidad cotidiana y permite comprobar cómo las contradicciones entre el decir y el actuar político, entre el control y el asesoramiento del supervisor, la distancia entre la vida institucional y los aprendizajes significativos de los alumnos, son cuestiones imposibles de ser negadas en tanto y cuanto es la discordancia entre los paradigmas ideológicos en pugna aquello que produce el crecimiento del conocimiento. La normativa, en este caso, debería ser un punto de partida y no una clausura de la discusión sobre el rol de la supervisión en el sistema escolar.

Nuevos tiempos, nuevas escuelas, exigen la permanente revisión de los conceptos anquilosados; también, la puesta en duda razonable de las recetas fáciles y los programas teóricos que no condicen con la realidad argentina porque no responden a su historia educativa. Encuadrados dentro de este pensamiento, el lugar del supervisor resulta un espacio clave desde donde mirar al sistema educativo con sus falencias y virtudes: la salida del aula para el ejercicio de la dirección de una institución y, luego de ello, el ascenso en la carrera docente para trabajar con directores, provee a la función supervisiva de herramientas de conocimiento que no deben ser desmerecidas por el poder político sino aprovechadas para orientar el crecimiento de las escuelas como organizaciones que aprenden.

### **Referencias bibliográficas**

Berisso, Daniel (2017). *(Des)orden de méritos. Filosofía de la educación y cultura popular*, Buenos Aires, Ediciones del Signo.

Dumm, Zelma *et al.* (2019). "Heterogeneidad constitutiva de la matrícula escolar: problematización de la enseñanza", en: Tercer Encuentro Latinoamericano: Escenarios sociales de la Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina. Políticas, Formación y Prácticas, Buenos Aires, OEI.

Dumm, Zelma (noviembre 2008)- "Educación para Adultos, lo que queda por pensar", *UDA Red*, Año III- N°10, Periódico Trimestral.

Gvirtz, Silvina y Podestá, María Eugenia de (comps.) (2011), *El rol del supervisor en la mejora escolar*, Buenos Aires, Aique.

Spiridonov, Marina (2012). Tesis de Posgrado: *Los Inspectores de Enseñanza: entre el deber y la posibilidad de hacer*, en: <https://www.fundacionluminis.org.ar/biblioteca/los-inspectores-de-ensenanza-tensiones-entre-el-deber-y-la-posibilidad-de-hacer>, 20 de noviembre de 2019.

*Documentos oficiales*

Ministerio de Educación. *Reglamento Escolar de las Escuelas Públicas de Gestión Escolar*. Ciudad de Buenos Aires. 2006.

Ministerio de Educación. Dirección General de Planeamiento Educativo. *El seguimiento del Proyecto Escuela desde la Supervisión*. Ciudad de Buenos Aires. 2010.

Ministerio de Educación. Dirección General de Planeamiento e Innovación Educativa. *Claves para la Supervisión Escolar en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad de Buenos Aires. 2014.